

DOI: 10.14015/j.cnki.1004-8049.2023.04.001

杨泽伟、张晟：“全球安全倡议的国际法内涵及其实施路径”，《太平洋学报》，2023年第4期，第1-12页。

YANG Zewei, ZHANG Sheng, “Connotations and Implementation Paths of the International Law of the Global Security Initiative”, *Pacific Journal*, Vol. 31, No. 4, pp.1-12.

全球安全倡议的国际法内涵 及其实施路径

杨泽伟¹ 张晟¹

(1.武汉大学,湖北武汉 430072)

摘要:从国际法的角度看,全球安全倡议内涵丰富、体系完整,既明确了维护全球安全的理念指引,也提出了保障全球安全的重要原则,还指出了实现全球安全的具体方法。全球安全倡议是国际法上一个重要的理论创新,夯实了全球安全规范的框架,有助于“全球安全法”的形成。全球安全倡议的实施,要以构建安全共同体为其宗旨和目标,遵循共商共建共享原则、坚持以联合国为核心的多边主义、兼顾发展与安全问题等。全球安全倡议为中国国家安全法律体系的完善提供了契机,中国国家安全法律体系的完善应统筹维护传统安全和非传统安全、及时填补国家安全法律制度的缺漏。此外,全球安全倡议是为应对全球安全挑战而提供的中国方案,因应了安全问题的发展趋势,它的实施有赖于国际法保障。

关键词:全球安全倡议;安全共同体;《联合国宪章》;《国家安全法》

中图分类号:D996.9

文献标识码:A

文章编号:1004-8049(2023)04-0001-12

2022年4月21日,习近平主席在博鳌亚洲论坛年会开幕式上发表题为《携手迎接挑战,合作开创未来》的主旨演讲,首次提出以“六个坚持”为核心要义的全球安全倡议,系统回答了“世界需要什么样的安全理念,各国怎样实现共同安全”的时代课题。全球安全倡议为重建全球安全理性注入了中国元素,为破解全球安全

治理难题、推动世界和平发展贡献了中国方案。2023年2月21日,中国政府发布了《全球安全倡议概念文件》,进一步明确了全球安全倡议的核心理念与原则、重点合作方向及其合作平台和机制。^①事实上,自联合国成立以来,安全问题逐渐由政治问题演变为国际法问题,并受到国

收稿日期:2023-01-28;修订日期:2023-03-21。

基金项目:本文系2022年度教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“全球治理的区域转向与中国参与亚洲区域组织实践研究”(22JZD040)阶段性成果。

作者简介:杨泽伟(1968—),男,湖南新宁人,教育部长江学者特聘教授,法学博士,武汉大学国际法研究所博士生导师,主要研究方向:国际法基本理论、海洋法、国际能源法;张晟(1973—),男,陕西洋县人,武汉大学国际法研究所2018级博士研究生,主要研究方向:国际法基本理论、海洋法、国际能源法。

* 作者感谢《太平洋学报》编辑部匿名审稿专家提出的建设性修改意见,文中错漏由笔者负责。

① 参见《全球安全倡议概念文件》,外交部网站,2023年2月21日,https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml。

际法的规制。^①因此,作为中国国际法学人,有责任从国际法角度研究阐释有关全球安全倡议的内涵、提出有关全球安全倡议实施的国际法路径等。

一、全球安全倡议的国际法内涵

为应对错综复杂的国际安全形势,回应国际社会维护世界和平的迫切需要,习近平主席提出了全球安全倡议:“坚持共同、综合、合作、可持续的安全观,共同维护世界和平和安全;坚持尊重各国主权、领土完整,不干涉别国内政,尊重各国人民自主选择的发展道路和社会制度;坚持遵守联合国宪章宗旨和原则,摒弃冷战思维,反对单边主义,不搞集团政治和阵营对抗;坚持重视各国合理安全关切,秉持安全不可分割原则,构建均衡、有效、可持续的安全架构,反对把本国安全建立在他国不安全的基础之上;坚持通过对话协商以和平方式解决国家间的分歧和争端,支持一切有利于和平解决危机的努力,不能搞双重标准,反对滥用单边制裁和‘长臂管辖’;坚持统筹维护传统领域和非传统领域安全,共同应对地区争端和恐怖主义、气候变化、网络安全、生物安全等全球性问题”^②。《全球安全倡议概念文件》则是对习近平主席提出的全球安全倡议内容的具体化。因此,从国际法的角度分析,全球安全倡议内涵丰富、体系完整,既明确了维护全球安全的理念指引,也提出了保障全球安全的重要原则,还指出了实现全球安全的具体方法。

1.1 理念指引

坚持共同、综合、合作、可持续的安全观,既是全球安全倡议的精髓要义,也为维护全球安全提供了理念指引。^③早在2014年5月,习近平主席在上海举办的“亚洲相互协作与信任措施会议第四次峰会”上,就提出了共同、综合、合作、可持续的亚洲安全观。2016年9月,习近平主席在二十国集团峰会开幕式的主旨演讲中,正式将共同、综合、合作、可持续确定为“新安全

观”的核心内涵。此后,在不同的国际场合,习近平主席对“新安全观”进行了深刻阐释,得到了很多国家的普遍认同和积极响应,成了破解安全困境的“金钥匙”^④,也是实现全球安全倡议的理念指引。

1.2 重要原则

(1)坚持尊重各国主权、领土完整。国家主权平等原则、不干涉内政原则,既是1970年联大通过的《国际法原则宣言》的重要内容,是习惯国际法的反映,“具有直接法律效力”^⑤;也是国际法基本原则的重要组成部分,具有普遍约束力。而互相尊重主权和领土完整是和平共处五项原则之一。和平共处五项原则是现代国际法的核心,也为各国交往提供了一项应该遵循的行为准则。因此,在当今全球安全赤字加剧、大国竞争博弈激烈的现实状况下,如果放弃了以尊重各国主权、领土完整为基础,构建的全球安全治理体系是不平等的、也是不稳定的,必然会遭到广大中小国家的抵制甚至强烈反对。

(2)坚持遵守联合国宪章宗旨和原则。一方面,联合国宪章宗旨和原则是宪章精神的高度概括,给联合国本身及其会员国规定了各项带原则性的法律义务和应该遵循的行动方针。另一方面,国际社会诸多重要的法律文件,如1948年《美洲国家组织宪章》、1955年《亚非会议最后公报》和1963年《非洲统一组织宪章》等均载有各国关于尊重联合国宪章宗旨与原则的条款,并重申联合国宗旨原则所蕴含的信念。因此,坚持遵守联合国宪章宗旨和原则,既是中国作为负责任大国的庄严承诺和一贯做法,也是有效维护和保障国际和平与安全的根本

^① See Gabriël H. Oosthuizen, “Playing the Devil’s Advocate: The United Nations Security Council is Unbound by Law”, *Leiden Journal of International Law*, Vol. 12, No. 3, 1999, p. 549.

^② “习近平在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上发表主旨演讲”,《人民日报》,2022年4月22日,第1版。

^③ 参见贾桂德:“当前国际法形势和我国外交条法工作”,《国际法学刊》,2022年第3期,第7页。

^④ 参见王毅:“落实全球安全倡议,守护世界和平安宁”,《人民日报》,2022年4月24日,第6版。

^⑤ James Crawford, *Brownlie’s Principles of Public International Law*, 9th edition, Oxford University Press, 2019, p.10.

遵循。

1.3 具体方法

(1) 坚持重视各国合理安全关切。一方面,各国的安全利益同等重要。主权国家不论大小强弱,其合理的安全关切均应得到重视、一视同仁;我们既不能忽视弱小国家的安全利益,也要尊重综合国力强大的国家的安全关切。^① 另一方面,各国相互联系日益密切、安全问题也紧密相连,人类是不可分割的安全共同体。我们不能把本国安全建立在他国不安全的基础之上,“企图把谁扔下大海都是不可接受的”^②。

(2) 坚持通过对话协商以和平方式解决国家间的分歧和争端。一方面,禁止以武力相威胁或使用武力不但成为国际法基本原则,而且是国际强行法规则。另一方面,和平解决国际争端原则已经成为公认的国际法基本原则之一。而和平的解决方法就包括谈判、协商等。事实上,自第二次世界大战结束以来,谈判和协商的方法日益受到各个国家的重视。很多国际条约也将谈判和协商作为一种和平解决国际争端的方法加以明确规定。例如,1978年《关于国家在条约方面继承的维也纳公约》将协商和谈判并列为解决国际争端的方法;1982年《关于和平解决国际争端的马尼拉宣言》强调在依《联合国宪章》第33条规定的办法未能解决争端时,“应立即进行协商,找出彼此同意的办法,和平解决争端”^③。

(3) 坚持统筹维护传统领域和非传统领域安全。早在2005年,联合国秘书长安南就指出:“今日之世界已完全不同于1945年。”^④ 我们现在和未来几十年所面临的最大的安全威胁已经绝不仅仅局限于国家发动的侵略战争等传统领域安全,而是扩大到恐怖主义、毒品和武器交易、跨国有组织犯罪、应对气候变化、民族和宗教冲突、金融安全、网络安全、生物安全、非法移民、能源安全、粮食安全、传染病蔓延等非传统领域安全。^⑤ 况且,上述非传统领域安全的威胁还在不断加剧,并以前所未有的范围和强度对一国、地区乃至全球的发展、稳定和安全造成强

烈的冲击。可见,传统领域安全威胁与非传统领域安全威胁交织叠加、相互影响。因此,需要创新安全思维,通过综合施策实现世界和平安宁。

二、全球安全倡议的国际法意义

2.1 全球安全倡议是国际法上一个重要的理论创新

(1) 全球安全倡议蕴含的安全共同体理念是人类命运共同体的重要组成部分。在当今的国际社会,各主权国家不仅是利益共同体,也是安全共同体。习近平主席在2022年4月博鳌亚洲论坛年年会开幕式上发表的主旨演讲中明确指出:“安全是发展的前提,人类是不可分割的安全共同体”。如果说“推动构建人类命运共同体思想是新时代中国国际法观的核心理念,是中国对国际法的发展的重要理论贡献”^⑥,那么安全共同体则是人类命运共同体的重要补充,是安全领域国际法的重要价值追求,也是安全领域国际法的一大理论创新。

(2) 全球安全倡议进一步拓展了全球安全规范的视野。长期以来,有关安全问题的研究主要聚焦于以武力相威胁、使用武力和禁止使

^① 参见王玢、刘军:“全球安全倡议的核心要义、理论创新与世界意义”,《国际问题研究》,2022年第3期,第19页。

^② “习近平在博鳌亚洲论坛2022年年会开幕式上发表主旨演讲”,《人民日报》,2022年4月22日,第1版。

^③ 王铁崖、田如萱编:《国际法资料选编》(续编),法律出版社,1993年版,第713页。

^④ Edward C. Luck, “How Not to Reform the United Nations”, *Global Governance*, Vol.11, No.4, 2005, p. 407.

^⑤ See Mark Udall, “Collective Security and the United Nations”, *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol.33, No. 1, 2004-2005, p. 4. 此外,“威胁、挑战和改革问题高级别小组”在其《一个更安全的世界:我们的共同责任》报告中,将当今世界面临的各种威胁归纳成六组:即经济和社会威胁,包括贫穷、传染病及环境退化;国家间冲突;国内冲突,包括内战、种族灭绝和其他大规模暴力;核武器、放射性武器、化学和生物武器;恐怖主义;跨国有组织犯罪。2005年3月,安南秘书长在其《大自由:实现人人共享的发展、安全和人权》报告中采纳了上述高级别小组报告中的观点。

^⑥ 中华人民共和国外交部条约法律司编著:《中国国际法实践案例选编》,世界知识出版社,2018年版,第20页。

用武力等方面。^① 有关全球安全的国际法律制度也是以联合国集体安全制度为基石的。^② 在战争废墟上建立起来的联合国,根据人类两次最大战争的不幸经验,在其宪章中宣称:决心使后世免于再次遭受今代人曾两度经历的“惨不堪言之战祸”,重申“采取有效集体措施(collective measures),以防止且消除对于和平之威胁,制止侵略行为或其他和平之破坏”^③。而全球安全倡议专门强调要“共同应对地区争端和恐怖主义、气候变化、网络安全、生物安全等全球性问题”,从而进一步拓宽了有关全球安全国际法律制度的视野。

2.2 全球安全倡议夯实了全球安全规范的框架,有利于全球安全治理体系的完善

自联合国成立以来,联合国及其会员国一直在推动以联合国集体安全制度为核心的全球安全治理体系的完善。然而,2022年2月乌克兰危机的爆发,再次暴露了全球安全治理体系的缺陷。例如,围绕乌克兰危机的性质,俄罗斯与其他欧美国家各执一词。俄罗斯援引多项理由,包括主张承认顿涅茨克和卢甘斯克两地基于民族自决原则而独立,并与其签署友好合作互助条约;依据“两共和国”的请求对乌克兰开展特别军事行动,是为保护乌克兰东部地区民众免受乌克兰政府的种族灭绝;以美国为首的北约违反不东扩的承诺,严重威胁俄罗斯的安全,俄罗斯对乌克兰开展“特别军事行动”也是为抵御欧美国家的侵略而采取的先发制人行动,属于依据《联合国宪章》第51条行使自卫权。^④ 而美国等欧美国家将乌克兰危机定性为“俄罗斯的侵略行为”,强烈谴责俄罗斯违反《联合国宪章》和国际法基本准则;并通过国际法院^⑤、国际刑事法院对俄罗斯进行追责^⑥。

事实上,在联合国集体安全制度的具体实践中,虽然侵略之“存在”是执行强制措施的前提,但是安理会在对某一“情势”(situation)作出断定时,往往由于有关事件是否属于国际问题或是否已经发展到侵略的程度而引起各种尖锐和激烈的争论。^⑦ 尽管联大于1974年通过了《侵略定义》的决议,但是由于“五大国一致”的

先决条件而造成的固有缺陷,使安理会常常不能作出有效的“侵略断定”。^⑧ 因此,全球安全倡议为实现和保障全球安全而提出的有关理念指引、重要原则和具体方法,必将进一步夯实全球安全规范的制度框架、促进全球安全治理体系的完善。^⑨

2.3 全球安全倡议有助于“全球安全法”(Global Security Law)的形成和发展

全球安全倡议专门强调要“坚持遵守联合国宪章宗旨和原则”,这无疑有助于“全球安全法”的形成和发展。

首先,作为“国际立法者”,联合国安理会能够作出对会员国有约束力的决议,有助于增强“全球安全法”的“硬”性因素。虽然《联合国宪章》并未赋予联合国制定国际法或实施国际法的权力,^⑩但是按照《联合国宪章》第七章第39

① See Stephen M. Walt, “The Renaissance of Security Studies”, *Review of International Studies*, Vol. 35, No.2, 1991, pp. 211-212.

② See Hitoshi Nasu, “The Expanded Conception of Security and International Law: Challenges to the UN Collective Security System”, *The Amsterdam Law Forum*, Vol. 3, No.3, 2011, p. 15; Robin Geib and Nils Melzer eds., *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford University Press, 2021, p. 57.

③ 《联合国宪章》第1条。

④ 参见“俄总统普京就顿巴斯局势向全国发表讲话”,俄罗斯卫星通讯社中文网站,2022年2月22日, <https://sputniknews.cn/20220222/1039477263.htm>。

⑤ See “Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation)”, ICJ, January 16, 2017 - February 3, 2022, <https://www.icj-cij.org/en/case/166>; “Allegations of Genocide under the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Ukraine v. Russian Federation)”, ICJ, February 27 - December 16 2022, <https://www.icj-cij.org/en/case/182>, 访问时间:2023年3月4日。

⑥ See “Situation in Ukraine (ICC-01/22)”, ICC, <https://www.icc-cpi.int/ukraine>, 访问时间:2023年3月4日。

⑦ 参见梁西著、杨泽伟修订:《梁西国际组织法(第七版)》,武汉大学出版社,2022年版,第220页。

⑧ 参见黄惠康著:《国际法上的集体安全制度》,武汉大学出版社,1990年版,第286页。

⑨ 参见《全球安全倡议概念文件》,外交部网站,2023年2月21日。

⑩ See Robin Geib and Nils Melzer eds., *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford University Press, 2021, p. 1071.

条和第41-42条之规定,安理会不但能够断定任何和平之威胁、和平之破坏或侵略行为之是否存在,而且能够做出采取强制制裁措施的决定,如断绝外交关系、经济关系等“武力以外之措施”或者海陆空军示威、封锁及其他军事行动等“武力措施”。况且,安理会关于这两类措施的决定,均对会员国具有法律约束力。

其次,作为国际法的解释者,联合国有关机构能够通过有关决议澄清全球安全的相关法律问题,从而推动“全球安全法”的发展。例如,2001年“9·11”事件发生后,联合国安理会通过第1368号决议,明确了恐怖主义袭击构成了《联合国宪章》第51条规定的武力攻击,从而为美国行使自卫权提供了法律依据。又如,作为联合国的主要司法机构,国际法院在1986年“在尼加拉瓜境内针对尼加拉瓜的军事与准军事行动案”的判决中,系统阐释了禁止使用武力原则和不干涉内政原则。^①国际法院对该案的判决结果,不但对这两项原则的遵守和实施具有重大意义,而且有利于维护世界和平与国际法律秩序。

最后,作为国际议程的设置者,联合国积极应对全球安全的新挑战,有利于“全球安全法”新规范的产生。例如,随着科技的进步、网络安全问题日益引起国际社会的关注、大国网络安全博弈也进一步加剧,为此联大于2018年12月分别通过了“从国际安全角度看信息和电信领域的发展”的决议草案^②和“从国际安全角度促进网络空间负责任行为”的决议草案^③,从而促进了有关网络空间国际法规则的产生。又如,虽然《联合国宪章》没有明确规定联合国秘书长在国际法中的作用,但是秘书长可以“将其所认为可能威胁国际和平及安全之任何事件,提请安理会注意”^④。可见,秘书长在维护全球安全问题上的作用是不可低估的。事实上,安南秘书长对“保护的责任”的鼎力支持就是其中的典型例子。

综上所述,虽然联合国不是严格法律意义上的国际立法者,但是《联合国宪章》为“全球安全法”提供了基本的法律框架^⑤,全球安全倡议

对《联合国宪章》宗旨和原则的强调无疑能进一步推动“全球安全法”的产生和发展。

三、全球安全倡议实施的国际法路径

3.1 宗旨

构建安全共同体是全球安全倡议的宗旨,也是全球安全治理的发展方向。近年来,习近平主席在一些重要场合明确提出构建安全共同体的愿景,引领全球安全治理的发展潮流,促进了共同安全。首先,就双边层面而言,早在2019年6月17日习近平主席在同塔吉克斯坦总统拉赫蒙会谈时就专门强调:“中方愿同塔方加强两国关系……提升各领域合作水平,共同打造中塔发展共同体和安全共同体”^⑥。其次,从区域层面来看,2020年11月11日在上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议上,习近平主席提出“维护安全和稳定,构建安全共同体”^⑦。最后,就多边层面来讲,习近平主席在2022年4月21日博鳌亚洲论坛年会开幕式上指出“人类是不可分割的安全共同体”,5月19日在金砖国家外长会晤开幕式上发表视频致辞时提出“共建人类安全共同体”,6月23日在金砖国家领导人第十四次会晤上再次强调“立足人类是不可分割的安全共同体,走出一条对话而不对抗、结伴而不结盟、共赢而非零和的新型安全之路”。可见,构建安全共同体既是全球安全倡议的根本宗旨,也体现了中国作为负责大国的责任

① See “Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)”, I.C.J., <https://www.icj-cij.org/en/case/70>, 访问时间:2023年3月4日。

② 参见联合国大会决议 A/RES/73/27。

③ 参见联合国大会决议 A/RES/73/266。

④ 《联合国宪章》第99条。

⑤ See Robin Geib and Nils Melzer eds., *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford University Press, 2021, pp. 1072-1076.

⑥ “习近平同塔吉克斯坦总统拉赫蒙会谈”,《人民日报》,2019年6月17日,第1版。

⑦ 习近平:“弘扬‘上海精神’ 深化团结协作 构建更加紧密的命运共同体——在上海合作组织成员国元首理事会第二十次会议上的讲话”,《人民日报》,2020年11月11日,第2版。

担当。

事实上,“坚持共同、综合、合作、可持续的安全观”作为全球安全倡议的精髓要义,它较为系统地指明了全球安全的主体、领域、方式和目标,^①其核心就是普遍安全。而普遍安全是人类命运共同体的五大支柱之一。^②因此,全球安全倡议把构建安全共同体作为其宗旨,无疑有助于进一步推动人类命运共同体的构建。

3.2 方式

全球安全倡议的实施,既要以构建安全共同体为其宗旨和目标,又要遵循以下国际法路径。

(1) 遵循共商共建共享原则。2017年1月18日,习近平主席在联合国日内瓦总部发表了题为“共同构建人类命运共同体”的演讲,明确提出了:“坚持共建共商,建设一个普遍安全的世界”^③。可见,遵循共商共建共享原则既是实现国际社会普遍安全的前提,也是实施全球安全倡议的原则。维护世界和平与安全,不能以邻为壑、单打独斗,也不能迷信武力、制裁打压,而是应遵循共商共建共享原则,通过国际合作的方式促进各国、区域和全球安全。

值得注意的是,在中国与100多个主权国家、30多个政府间国际组织签署的有关共建“一带一路”200多份国际合作文件中,均载明了共商共建共享原则。^④这充分说明共商共建共享原则逐步获得了国际社会的普遍认可,具备了现代国际法基本原则的主要特征。^⑤因此,共商共建共享原则既为全球安全倡议的实施提供了国际法基本原则的保障,也有利于推动安全共同体的构建。

(2) 遵守《联合国宪章》的宗旨和原则。《联合国宪章》的序文和第1条、第2条规定了联合国组织的宗旨与原则,构成了《联合国宪章》的纲领和核心。一方面,《联合国宪章》第1条第(1)项规定了“维持国际和平与安全”。这既是联合国的宗旨,也是联合国的基本目的。《联合国宪章》把这一宗旨放在第(1)项的突出地位,说明维持国际和平与安全具有特别重要的意

义。为此,《联合国宪章》还规定了两个步骤:第一,采取有效的集体措施,以防止和消除对和平的威胁,制止侵略行为或其他破坏和平的行为;第二,用和平的方法与依正义及国际法的原则,调整或解决足以破坏和平的国际争端或情势。《联合国宪章》第1条第(1)项的规定特别提到在解决国际争端中应“依正义及国际法之原则”,这反映了第二次世界大战以后国际关系中尊重正义和加强国际法作用的普遍要求,同时也从另外一个角度说明了国际法对实施和保障全球安全倡议的重要意义以及《联合国宪章》宗旨对全球安全倡议实施的重要作用。

另一方面,《联合国宪章》第2条规定了联合国本身及其会员国在一切行动中应作为法律义务而遵守的若干原则,^⑥如会员国主权平等、和平解决国际争端、禁止以武力相威胁或使用武力、不干涉内政等。可见,第2条是《联合国宪章》的核心条款,它为国际社会提供了公认的国际法基本原则,也构成了《维也纳条约法公约》所规定的一般国际法“强制规律”。^⑦由于联合国的会员国几乎囊括世界上所有的国家,因此《联合国宪章》规定的原则不但对所有国家具有约束力,而且也是全球安全倡议实施过程中必须遵守的原则。

(3) 坚持以联合国为核心的多边主义。联合国一直非常重视安全问题。例如,有学者统计《联合国宪章》至少有34处提到了“安全”。^⑧

① 参见陈向阳:“‘统筹发展和安全’指引中国对外工作新征程”,《国家安全研究》,2022年第4期,第141页。

② 参见徐宏:“人类命运共同体与国际法”,《国际法研究》,2018年第5期,第6-7页。

③ 习近平著:《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社,2017年版,第541页。

④ 参见“已同中国签订共建‘一带一路’合作文件的国家一览”,中国一带一路网,2023年1月6日,<https://www.yidaiyilu.gov.cn/xwzx/roll/77298.htm>。

⑤ 参见杨泽伟:“共商共建共享原则:国际法基本原则的新发展”,《闽江学刊》,2020年第1期,第86页。

⑥ 联合国及其会员国,均应遵行《联合国宪章》第2条所规定的各项原则。

⑦ 见《维也纳条约法公约》第53条。

⑧ See Robin Geib and Nils Melzer eds., *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford University Press, 2021, p. 4.

因此,坚持以联合国为核心的多边主义,是实施全球安全倡议的关键步骤。一方面,应发挥联合国主要机构的作用。例如,联合国大会可以审议为维持国际和平与安全而进行合作的一般原则,讨论会员国、安理会或一定条件下的非会员国向其提出的有关国际和平与安全的任何问题,提起安理会注意足以危及国际和平与安全的情势等。^①而安理会在维护国际和平与安全方面拥有更大的权力,它不但可以对是否存在“任何对和平的威胁、破坏和平的行为或侵略行为”做出明确的决断,而且有权采取强制行动(enforcement action)。此外,《联合国宪章》还赋予了国际法院、联合国秘书长在维护国际和平与安全、和平解决国际争端等方面的权限。因此,联合国主要机构对全球安全倡议的实施是不可或缺的。^②

另一方面,应利用区域性国际组织的优势。按照《联合国宪章》第52-54条的规定,宪章已把区域性组织纳入联合国维持国际和平与安全的世界体制。^③首先,《联合国宪章》强调区域组织的基本职能是以区域行动来维持国际和平与安全。其次,设立区域机构的联合国会员国,在把地方性的争端提交安理会以前,应通过此等机构力求争端的和平解决。最后,协助安理会实施依安理会权力而采取的强制行动。事实上,第二次世界大战结束以来,区域性国际组织在维护地区和平与安全方面发挥了重要作用。以非洲联盟为例,根据《非洲联盟宪章》的规定,非盟的主要任务之一是维护和促进非洲大陆的和平与稳定;非洲联盟还专门设立了“和平与安全理事会”作为其主要机构,该理事会的主要职能为维护地区和平与安全、预防地区冲突。值得注意的是,《全球安全倡议概念文件》也明确指出要“发挥上海合作组织、金砖合作、亚信、‘中国+中亚五国’、东亚合作相关机制等作用”^④。因此,充分发挥区域性国际组织在维护地区和平与安全方面的作用,无疑有利于全球安全倡议的推进。

(4)通过对话协商以和平方式解决国家间的分歧。首先,通过对话协商以和平方式解决

国家间的分歧,是有效维护国际和平与安全的必由之路。^⑤邓小平曾经强调:“世界上有许多争端,总要找个解决问题的出路”,“不用战争手段而用和平方式”^⑥。习近平也多次指出,以对话增互信,以对话解纷争,以对话促安全,不能动辄诉诸武力或以武力相威胁。^⑦其次,中国政府一贯重视通过谈判协商解决国际争端,不但取得了明显的成效,而且对和平解决国际争端做出了国际法贡献,获得了国际社会的高度评价。^⑧例如,中国政府通过谈判协商的方式,稳妥处理与中国相关的边界问题;分别与英国、葡萄牙通过谈判的方式,成功解决了历史遗留下来的中英和中葡两国的领土问题。^⑨最后,在全球安全倡议的推进过程中,中国可以积极行动,如主动提议与美国、北约、美日、美韩、美澳等开展“防长+外长”或相当层级的官方对话,呼吁联合国安理会与北约等集体性安全机制开展机制性对话安排,以澄清误解、加强互动,促进全球安全机制建设。^⑩

(5)统筹维护传统安全和非传统安全。首先,安全的内涵更加丰富、外延更加宽广。进入21世纪以来,对国际和平与安全的威胁不仅包括国际战争和武装冲突,也包括国内暴力、跨国

① 参见《联合国宪章》第11条。

② 值得注意的是,2022年4月26日第76届联大以协商一致、未经投票的方式通过一项决议:一旦安理会常任理事国就某一事项投出否决票,之后十个工作日内,联大将自动召开会议,就否决情况进行辩论,辩论时将首先安排投出否决票的常任理事国发言。该决议对维护国际和平与安全的影响还有待进一步观察,但这一新动向值得警惕。

③ 参见梁西著、杨泽伟修订:《梁西国际组织法(第七版)》,武汉大学出版社,2022年版,第281页。

④ 《全球安全倡议概念文件》,外交部网站,2023年2月21日。

⑤ 参见王毅:“落实全球安全倡议,守护世界和平安宁”,《人民日报》,2022年4月24日,第6版。

⑥ 《邓小平文选》(第3卷),人民出版社,1993年年版,第49页。

⑦ 中共中央党史和文献研究院编:《习近平关于总体国家安全观论述摘编》,中央文献出版社,2018年版,第232页。

⑧ 参见杨泽伟:“新中国国际法学70年:历程、贡献与发展方向”,《中国法学》,2019年第5期,第85页。

⑨ 参见段洁龙主编:《中国国际法实践与案例》,法律出版社,2011年版,第165页。

⑩ 参见刘冲:“行王道,聚人心,办实事——对落实全球安全倡议的思考”,《国家安全研究》,2022年第4期,第159页。

有组织犯罪、恐怖主义、大规模毁灭性武器的扩散、传染病的蔓延和生物多样性的保护等。在这种背景下,国际社会达成了新的安全共识,所有国家都需要一个符合《联合国宪章》的宗旨和原则的有实效和效率的集体安全体系。^①其次,传统安全和非传统安全问题交织激荡。例如,2022年乌克兰危机的爆发,不但使武装冲突等传统安全问题再次成为全球安全治理的核心议题,而且使网络攻击、数字战争、粮食安全、能源安全等非传统安全问题更加凸显。最后,重视国际法的规范作用,进一步完善全球安全治理体系,统筹应对传统和非传统领域的安全威胁。“国际法的价值之一,就在于通过界定其主体间权利义务和协助解决争端来维持和平、保障安全。”^②因此,全球安全倡议的实施,需要进一步完善极地、国际海底区域、外层空间、网络空间和生物多样性保护等新领域的安全治理规则,以化解国际安全困境。

(6) 兼顾发展与安全问题。首先,发展问题已成为当代国际法上的一项重要内容。例如,1986年12月联大通过了《发展权宣言》,正式确认了发展权;2000年,各国在《联合国千年宣言》中承诺:“使每一个人拥有发展权,并使全人类免于匮乏”;2015年第70届联大通过了《改变我们的世界:2030年可持续发展议程》,宣布了17个可持续发展目标和169个具体目标。其次,发展和安全作为国际法的价值目标密不可分。^③2005年3月,时任联合国秘书长安南在《大自由:实现人人共享的发展、安全和人权》(In Larger Freedom, Towards Development, Security and Human Rights for All)的报告中就指出:“没有发展,我们就无法享有安全;没有安全,我们就无法享有发展。”2005年10月,联合国世界首脑会议再次重申:“和平与安全、发展和人权是联合国系统的支柱,也是集体安全和福祉的基石。我们认识到,发展、和平与安全、人权彼此关联、相互加强”^④。2015年联大通过的《改变我们的世界:2030年可持续发展议程》再次强调:“没有和平与安全,就不可能有可持续发展;没有可持续发展,就会危及和平与安全。”^⑤最

后,落实全球安全倡议,就是需要把发展放在首位。因此,2020年10月中国共产党十九届五中全会首次把“统筹发展和安全”纳入“十四五”时期中国经济社会发展的指导思想。2021年9月,习近平主席在2021年第76届联大提出了全球发展倡议,强调“坚持发展优先”。2022年4月,习近平主席又提出全球安全倡议。这表明兼顾发展和安全,正在成为中国推进全球安全倡议的重要方略。

四、全球安全倡议与中国国家安全法律体系的完善

4.1 中国国家安全法律体系的现状

中华人民共和国成立以来,一直比较重视国家安全问题,中国国家安全法律体系也不断完善。迄今涉及中国国家安全问题的法律法规有190多部,内容基本上涵盖了中国安全领域的各个领域,初步形成了独具中国特色的国家安全法律体系。具体而言,中国国家安全法律体系主要包括以下六个层级的法律规范。^⑥

第一,《宪法》中有关国家安全的法律条款。例如,《宪法》第28条规定:“国家维护社会秩序,镇压叛国和其他危害国家安全的犯罪活动”;第54条规定:“中华人民共和国公民有维护祖国的安全、荣誉和利益的义务。不得有危害祖国的安全、荣誉和利益的行为”等。因此,《宪法》的相关条款内容是中国国家安全法律体系的立法依据。第二,《国家安全法》及其专门

^① 参见联合国秘书长的报告:《大自由:实现人人共享的发展、安全和人权》,联合国网站,2005年3月21日, <http://www.un.org/chinese/largerfreedom/part4.htm>。

^② 高岚君著:《国际法的价值论》,武汉大学出版社,2006年版,第61页。

^③ 参见杨泽伟著:《国际法(第四版)》,高等教育出版社,2022年版,第26-27页。

^④ 《2005年世界首脑会议成果》,联合国大会决议 A/RES/60/1,2005年10月24日。

^⑤ “改变我们的世界:2030年可持续发展议程”,A/70/L.1,2015年9月18日。

^⑥ 参见马方、田博博:“健全国家安全法律制度体系的路径研究”,《西南政法大学学报》,2022年第4期,第57页。

法律。2015年7月全国人大常委会第十五次会议通过的《中华人民共和国国家安全法》(简称《国家安全法》)是统领国家安全各领域工作的基本法律;而专门性法律包括:《反间谍法》(2014年)、《反恐怖主义法》(2015年)、《网络安全法》(2016年)、《生物安全法》(2020年)、《数据安全法》(2021年)、《反有组织犯罪法》(2021年)等。第三,有关国家安全的行政法规与地方性法规,如《保守国家秘密法实施条例》(2014年)、《反间谍法实施细则》(2017年)、《新疆维吾尔自治区实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》(2016年)以及《浙江省实施〈中华人民共和国反恐怖主义法〉办法》(2019年)等。第四,有关国家安全的部门规章,如《公民举报危害国家安全行为奖励办法》(2022年)等。第五,党内法规中有关国家安全的规定,如《国家安全法》第4条规定:“坚持中国共产党对国家安全工作的领导,建立集中统一、高效权威的国家安全领导体制”等。第六,有关国家安全的涉外法治体系。它既包括中国加入的涉及国家安全的国际条约,如《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》《上海合作组织反恐怖主义公约》等;也涵盖维护中国国家安全的涉外法律法规以及与中国国家安全有关的国内法域外适用的法律体系,如《出口管制法》(2020年)、《反外国制裁法》(2021年)等。

4.2 中国国家安全法律体系存在的不足

(1)《国家安全法》的缺陷较为明显。一方面,《国家安全法》的法律位级较低。按照我国《宪法》第62条“全国人民代表大会行使下列职权……制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律”之规定,《国家安全法》作为国家安全领域的基本法,应由全国人民代表大会而非由全国人民代表大会常务委员会制定。然而,《国家安全法》是由第十二届全国人民代表大会常务委员会第十五次会议通过,《反分裂国家法》却是由第十届全国人民代表大会第三次会议通过,从而造成《反分裂国家法》的位级高于《国家安全法》。另一方面,《国家安全法》没

有法律责任的相关规定。《国家安全法》既没有关于国家机关、社会团体、组织和个人等主体的国家安全法律责任的内容,也缺乏包含犯罪和刑罚以及监督监察等规定。^①然而,“立法的重要任务之一是合理地设定和分配法律责任,促使人们正确行使法定权利和履行法定义务”^②。因此,《国家安全法》有关法律责任的缺失不利于该法的实施。

(2)非传统领域安全的立法存在不少空白点。一方面,非传统领域安全的立法系统性不足。虽然我国已出台了《网络安全法》《数据安全法》和《生物安全法》等专门性法律,但是其立法分散的状态较为明显。另一方面,在有关意识形态、制度安全、自然资源、去极端化、民族宗教、生物防疫以及伴随5G技术产生的新兴产业等领域国家安全法规方面,还未出台相关的立法规定。

4.3 中国国家安全法律体系的完善

未来中国国家安全法律体系的完善,可以从以下几个方面入手。

(1)中国国家安全法律体系应适应新的全球安全形势。近年来全球安全形势出现了一些新变化。首先,安全议题在全球议程中的重要性进一步上升。从欧洲来看,不少欧洲国家调整防务政策,瑞典和芬兰申请加入北约,乌克兰危机也必将将对全球安全格局产生深远影响;就亚洲而言,美英澳三方安全伙伴关系、美日印澳“四边机制”、美英加澳新“五眼联盟”等机制先后涌现,“印太战略”推进的步伐加快,亚太版北约的势头明显等。^③其次,国际安全制度遭受冲击。乌克兰危机爆发后,关于限制安理会五大常任理事国的否决权、扩大联大职能的声音不

^① 参见郭永辉、李明:“论完善我国国家安全法律体系的路径”,《甘肃政法大学学报》,2021年第2期,第15页。

^② 《法理学》编写组:《法理学》,人民教育出版社、高等教育出版社,2010年版,第151页。

^③ 2022年11月4日,日本防卫大臣滨田靖一宣布,日本正式加入北约网络防御卓越中心。韩国和日本加入这一中心标志着日韩将享有北约成员国才能享有的网络防御专业支持的权力,实际上可以理解为在网络防御方面日韩已经成为北约的一员。这一事件表明,美国在亚太搞北约东扩取得重大进展。

断增多,甚至出现剥夺俄罗斯常任理事国席位及其否决权的动议。这些动向可能将对联合国法等国际法律制度产生重要影响。最后,有关非传统领域安全规则的制定较为迫切。有关全球公共卫生治理、粮食安全、能源安全、金融安全、网络安全、人工智能等领域凸显了国际法规则的模糊性,亟需制定有关新的国际法律制度。上述全球安全形势的新动态,既与中国国家安全的维护密切相关,也为中国国家法律体系的进一步完善提出了新命题。

(2) 中国国家法律体系应统筹维护传统安全和非传统安全。一方面,就指导思想而言,中国国家法律体系应积极回应全球安全倡议的国际法内涵、充分展现全球安全治理的先进理念、主动顺应统筹维护传统安全和非传统安全的时代潮流。相较而言,目前中国国家法律体系主要聚焦于国土安全、政治安全和军事安全等传统安全领域,这方面的立法无论是在宏观架构还是在具体内容等方面都要比非传统安全领域的立法更加完备。因此,未来中国国家法律体系应弥补有关非传统安全领域立法的短板。另一方面,就具体路径来说,中国国家法律体系在非传统安全领域的完善,应基于中国国家安全所面临的风险等级和紧迫性,以急用先行为原则,制定具体的非传统安全领域的专门性法律制度,并及时修改完善已经颁布的相关法律及其配套规章等。^①

(3) 中国国家法律体系应及时填补国家安全法律制度的缺漏。首先,把“总体国家安全观”纳入《宪法》序言中,并在《宪法》具体条文中增设“中央国家安全委员会”这一中央国家安全领导机构的条款。其次,厘清中国国家法律体系的效力位阶,提升《国家安全法》在中国国家安全法律体系中的基本法地位。再次,以全球安全倡议为指引,按照“总体国家安全观”的基本要求,补齐有关“政治安全、国土安全、军事安全、经济安全、文化安全、社会安全、科技安全、生态安全、资源安全、核安全、信息安全”等方面的法律短板,填补有关“意识形态、数字信息、自然资源、去极端化、民族宗教、生物防

疫、现代社会管理和伴随5G技术产生的新兴产业等”非传统安全领域的法律空白,构建“国家安全风险监测预警体系”等。最后,系统深入研究与全球安全治理体系相关的国际条约,结合中国面临的全球安全形势的新挑战和中国国家安全法律体系的现状及其发展趋势,适时启动有关的国际条约的签署、批准程序,从而进一步体现中国的大国担当和树立负责任大国的国际形象。

五、结 论

5.1 全球安全倡议是植根于中国传统文化基础之上的

美国学者洛弗尔(John P. Lovell)曾经指出:“在每个民族国家中,统治本身与外交政策的制定都是在一定文化环境中产生的。”^②全球安全倡议也是植根于中国传统文化基础之上的。^③一方面,中国传统的“和合”文化是全球安全倡议产生的源泉。中国传统文化奉行“天下一家”的安全理念,主张“兼爱非攻”^④的交往原则,追求“协和万邦”^⑤的理想境界。可见,全球安全倡议提出的维护全球安全的理念、原则和方法,与中国传统的“和合”文化是非常契合的。另一方面,全球安全倡议也是与中华人民共和国成立以来所秉持的国际安全观是一脉相承的。例如,中华人民共和国成立以来,不但倡导了和平共处五项原则,而且提出了划分“三个世界”的战略理论、作出了“和平与发展是当今时

^① 参见马方、田博博:“健全国家安全法律制度体系的路径研究”,《西南政法大学学报》,2022年第4期,第64页。

^② John P. Lovell, “The United States as Ally and Adversary in East Asia: Reflections on Culture and Foreign Policy”, in Jongsuk Chay ed., *Culture and International Relations*, Penn State Press, 1990, p. 89.

^③ 参见:“践行全球安全倡议,破解人类安全困境——秦刚部长在‘全球安全倡议:破解安全困境的中国方案’蓝厅论坛开幕式上的主旨演讲”,外交部网站,2023年2月22日, https://www.fmprc.gov.cn/wjbxhd/202302/t20230222_11029586.shtml。

^④ “兼爱非攻”语出《兼爱上》:“天下兼相爱则治,交相恶则乱。”

^⑤ “协和万邦”出自《尚书·尧典》:“百姓昭明,协和万邦,黎民于变时雍。”

代的主题”的英明论断、擘画了“和谐世界”的理论构想等。况且,中国依然是当今世界唯一一个将“坚持和平发展道路”载入本国宪法的国家,也是五个核武器国家中唯一承诺不首先使用核武器的国家。^①

5.2 全球安全倡议是为应对全球安全挑战而提供的中国方案

中华人民共和国成立以来,一直致力于维护国际和平与安全。首先,中国政府坚定维护联合国的核心地位、并始终遵守《联合国宪章》的宗旨和原则。例如,中国国家领导人在多边场合反复强调,“我们要坚持以国际法为基础……维护以联合国为核心的国际体系”^②。其次,中国积极参与国际热点问题的解决。例如,无论是中国周边的朝核问题,还是由来已久的巴以冲突,乃至伊朗核问题、阿富汗和平进程以及当下的乌克兰危机,中国一直主张通过对话协商的方式,考虑各方合理关切,积极劝和促谈,发挥了建设性作用。最后,中国主动参与国际军控、防扩散进程,积极参加联合国维和行动。例如,迄今中国已经加入了《核不扩散条约》和《禁止化学武器公约》等20多项多边军控和防扩散条约;中国还是联合国第二大维和行动摊款国,先后参加了25项联合国维和行动,累计派出维和官兵4万余人次,是安理会五大常任理事国中的第一大出兵国。^③由上可见,全球安全倡议既是中国数十年来致力于维护国际和平与安全的实践总结和理论升华,也是为应对全球安全新挑战而提供的中国方案和中国智慧。

5.3 全球安全倡议因应了安全发展趋势

“无疑,当今全球安全面临的挑战在规模、广度和复杂性方面是前所未有的,因而我们必须采取共同行动。”^④一方面,人类正处在“世界之变、时代之变和历史之变”的关键时刻,安全问题层出不穷,传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织,全球不安全程度加深。^⑤例如,2022年联合国开发计划署相继发布了《人类世背景下人类安全的新威胁:需要更有力的团结》

(*New Threats to Human Security in the Anthropocene: Demanding Greater Solidarity*)和《2021/2022年人类发展报告——不确定的时代,不稳定的生活:在瞬息万变的世界中塑造我们的未来》报告,指出全球经济发展并未给人们带来更强的安全感,各种不确定性正在层层累积,特别是新冠肺炎疫情增加了人们的不确定性和焦虑感。^⑥另一方面,“安全挑战超出了联合国反应的能力”^⑦,全球安全治理呈区域转向的趋势。例如,近年来旧式地缘政治思潮再次回流,大国政治重回全球安全治理舞台的中心;全球安全治理体系伴随着大国博弈和地缘冲突存在被撕裂的危险;全球安全治理主体出现区域化整合迹象以及区域性国际组织的作用开始凸显等。一度被称为“脑死亡”的北约重新复活^⑧、美日印澳“四边机制”等“小圈子”纷纷建立,即为典型例子。综上所述,全球安全倡议不但及时地回应了国际社会维护世界和平与安全的迫切需要,而且努力搭建地区安全新架构、顺应了全球安全治理的发展趋势。诚如马来西亚新亚洲战略研究中心主任翁诗杰所言,在这样一个关乎世界和平发展的关键时刻,全球安全倡议契合现实需要,符合爱好和平发展的国家和人民的

① 王毅:“落实全球安全倡议 守护世界和平安宁”,《人民日报》,2022年4月24日,第6版。

② 习近平:“共同构建人与自然生命共同体——在‘领导人气候峰会’上的讲话”,外交部网站,2021年4月22日,https://www.mfa.gov.cn/web/zyxw/t1870844.shtml。

③ 参见杨泽伟:“中国与联合国50年:历程、贡献与未来展望”,《太平洋学报》,2021年第11期,第5页。

④ Robin Geib and Nils Melzer eds., *The Oxford Handbook of the International Law of Global Security*, Oxford University Press, 2021, p. 5.

⑤ 参见《全球安全倡议概念文件》,外交部网站,2023年2月21日,https://www.mfa.gov.cn/web/ziliao_674904/1179_674909/202302/t20230221_11028322.shtml。

⑥ See United Nations Development Programme, “*Human Development Report 2021-22: Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World*”, https://hdr.undp.org/content/human-development-report-2021-22.

⑦ 同④, p. 1072.

⑧ See “France’s Macron Claims Nato Experiencing A ‘Brain Death’ in Wake of US Troop Movements in Syria”, Fox News, 7 November, 2019, https://www.foxnews.com/world/macron-nato-brain-death-us-syria.

诉求。

5.4 全球安全倡议的实施依赖于国际法保障

一方面,全球安全倡议为破解全球安全困境提供了行动方略。目前少数国家泛化国家安全概念,滥用单边制裁和“长臂管辖”,遏制其他国家的科技发展,不但加剧了国家间的对立和紧张关系、不利于世界经济的复苏,而且严重冲击和破坏了全球安全治理体系、进一步加大了全球安全治理赤字。全球安全倡议的提出,则恰逢其时。另一方面,国际社会的法治意识也不断增强。世界各国日益重视利用国际法规则

来缓和矛盾、解决争端。在国际交往中遵循国际法规则,不但成了国际社会的客观要求和自觉追求,而且也是衡量一个主权国家软实力和影响力的重要指标。各国都把国际法作为处理包括贸易、金融、投资、安全、文化和科技等众多国际事务一种不可缺少的工具。因此,全球安全倡议特别重视国际法的作用,专门强调要遵守《联合国宪章》宗旨、尊重国家主权平等等国际法基本原则、维护以国际法为基础的国际秩序。可见,现代国际法将为全球安全倡议的实施发挥规范、保障作用。

编辑 邓文科

Connotations and Implementation Paths of the International Law of the Global Security Initiative

YANG Zewei¹ ZHANG Sheng¹

(1. Wuhan University, Wuhan 430072, China)

Abstract: In terms of international law, the Global Security Initiative has a full range of knowledge and a complete system to clarify the conceptual guidance for maintaining global security, raise important principles for ensuring global security and develop specific methods. The Global Security Initiative is an important theoretical innovation in international law, consolidating the framework of global security norms and contributing to the formation of the Global Security Law. The implementation of the Global Security Initiative should see the establishment of a security community as its tenet and goal, follow the principle of extensive consultation, joint contribution and shared benefits, adhere to multilateralism with the United Nations at its core, and combine the considerations of development and security issues. The Global Security Initiative provides an opportunity for the improvement of legal system of China's national security, reflects overall plans to safeguard traditional and non-traditional security and bridges the gaps in the existing legal system of national security. In addition, the Global Security Initiative is a Chinese solution to global security challenges in response to the development trend of security issues and its implementation depends on the guarantee of international law.

Key words: Global Security Initiative; security community; charter of the United Nations; national security law